



Stratégie du Canada pour le renouvellement de la l'ACEUM

Tim Sargent

Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis

Document de travail n° 1

Juillet 2024

A propos de l'auteur



Tim Sargent est un membre distingué au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI), un groupe de réflexion basé à Waterloo qui se penche sur des questions mondiales importantes à l'intersection de la technologie et de la gouvernance internationale. Tim est également directeur exécutif adjoint du Centre d'étude des niveaux de vie, un centre de recherche basé à Ottawa qui se concentre sur la productivité, le niveau de vie et le bien-être général.

Auparavant, Tim a passé 28 ans au sein du gouvernement fédéral, où il a occupé des postes de sous-ministre et de sous-ministre adjoint à Pêches et Océans, au Commerce international, aux Finances, à l'Agriculture et à l'Agroalimentaire, ainsi que des postes de haut niveau au Bureau du Conseil privé.

Tim est titulaire d'un doctorat en économie de l'université de Colombie-Britannique, d'une maîtrise en économie de l'université Western et d'une licence en économie de l'université de Manchester. Tim a grandi au Royaume-Uni et vit à Ottawa.

Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis

Co-présidents

L'honorable Perrin Beatty

Fen Osler Hampson

Les membres

Thomas d'Aquino

Meredith Lilly

Louise Blais

Hon. Gary G. Mar, KC

Carlo Dade

Marie-Lucie Morin

Laura Dawson

Vincent Rigby

Martha Hall Findlay

Colin Robertson

Jonathan Fried

Tim Sargent

Lawrence Herman

John Weekes

Le groupe d'experts sur les relations canado-américaines se concentre sur l'élaboration des éléments clés d'une stratégie canadienne globale pour les relations canado-américaines au cours d'une année électorale. Son travail est soutenu par la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université de Carleton et le Canadian Global Affairs Institute.

Les points de vue, pensées et opinions exprimés dans ce document appartiennent exclusivement à l'auteur ou aux auteurs et ne représentent pas le Groupe d'experts sur les relations canado-américaines, ses membres, ou la Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, et l'Institut Canadien des Affaires Mondiales.

Table des matières

1. Introduction	4
2. Quel sera le contexte politique aux Etats-Unis ?	4
3. Le fait que ce soit Trump ou Biden qui gagne aura-t-il de l'importance ?	5
4. Quels devraient être les objectifs généraux du Canada ?	6
5. Quel est le meilleur moyen pour le Canada d'atteindre ces objectifs ?	7
6. Conclusion	8

1. Introduction

À deux ans de l'examen de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), le moment est venu pour les responsables politiques canadiens de commencer à réfléchir à la stratégie optimale du Canada dans le cadre de ces discussions. Cette stratégie nécessitera une évaluation précise des objectifs américains—compliquée par l'incertitude quant aux résultats de l'élection du 5 novembre—ainsi qu'une vision claire des objectifs et des vulnérabilités du Canada. Le Canada devra également disposer d'une feuille de route sur la manière dont les discussions se dérouleront—s'il convient de s'attaquer d'abord aux irritants ou de retarder les concessions, s'il convient de collaborer étroitement avec le Mexique - et d'un plan pour engager puis mobiliser les provinces et les parties prenantes, comme cela a été fait avec tant de succès lors des négociations initiales sur le renouvellement de l'ALENA.

2. Quel sera le contexte politique aux États-Unis ?

Deux questions importantes domineront probablement le paysage politique lors de l'élection présidentielle américaine de novembre : l'immigration clandestine et la rivalité stratégique avec la Chine. Si ces questions étaient incontestablement importantes sous l'administration précédente, elles n'ont pas eu d'incidence directe sur les négociations de libre-échange (à quelques exceptions près, telles que l'interdiction de conclure de nouveaux accords commerciaux avec des économies non marchandes). En ce qui concerne la Chine, le Canada et le Mexique devront convaincre les États-Unis qu'ils ne deviennent pas des voies détournées pour les exportateurs chinois qui tentent de contourner les droits de douane américains. Ce sera un défi particulier pour le Mexique, qui a connu un boom des investissements chinois, mais le Canada devra également se méfier, car les États-Unis considèrent depuis longtemps que notre régime de contre-mesures commerciales est laxiste. En ce qui concerne l'immigration clandestine, l'importance de la question pourrait paradoxalement donner

aux Mexicains une monnaie d'échange avec les États-Unis, car leur coopération sera nécessaire à toute réduction significative du nombre de migrants.

En ce qui concerne les questions commerciales spécifiques, il ne fait aucun doute que les États-Unis s'en prendront au Canada sur la question des produits laitiers, cherchant à obtenir un accès plus large que celui, raisonnablement limité, qu'ils ont reçu lors des négociations initiales, ainsi qu'une gestion plus favorable de l'accès existant. La loi sur la taxe sur les services numériques sera également dans le collimateur de l'USTR (représentant américain au commerce), compte tenu du poids du lobbying des géants américains de l'internet tels que Meta et Alphabet.

3. Le fait que ce soit Trump ou Biden qui gagne aura-t-il de l'importance ?

Une présidence Trump serait beaucoup plus axée sur la réduction des déficits commerciaux et les droits de douane comme moyen d'y parvenir, comme l'a clairement indiqué Robert Lighthizer—qui a occupé le poste de représentant américain au commerce dans l'administration de Donald Trump et qui sera probablement de retour à un titre ou à un autre en cas de victoire de Trump—dans une interview qu'il a accordée au Wall Street Journal le 13 mai 2024. Ce sera un problème particulier pour le Mexique, qui a vu son excédent commercial avec les États-Unis augmenter considérablement depuis 2019, sous l'impulsion de l'automobile.

Bien que le Canada ait également vu son excédent commercial augmenter, cela est principalement dû aux exportations d'énergie du Canada vers les États-Unis, alors que le commerce de l'automobile est équilibré. Trump sera hostile au programme vert de Biden ; cependant, il est peu probable qu'il annule de nombreuses mesures de subvention, étant donné leur popularité dans les États manufacturiers du Midwest, qui sont des champs de bataille électoraux cruciaux. Sur des questions telles que la sécurité énergétique, la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et la prévention de la transmission de technologies sensibles aux adversaires de l'Amérique, il est

probable qu'il y ait peu de différences ; tant Biden que Trump sont susceptibles de s'appuyer sur ce qui a déjà été fait dans ce domaine par l'administration Biden.

Un domaine où nous pourrions voir une différence significative entre une présidence Biden et une présidence Trump est dans ses processus de prise de décision. Rien ne peut empêcher une administration américaine de refuser de prolonger l'accord ACEUM tout en procédant à des révisions annuelles pendant dix ans, jusqu'à ce que le délai soit écoulé. Alors qu'une administration Biden se contenterait d'arracher toutes les concessions possibles au Canada et au Mexique en échange de la certitude relative qu'apporterait un nouveau mandat de 16 ans, puis de passer à autre chose, il n'est pas évident qu'une administration Trump adopterait le même point de vue. Une éventuelle présidence Trump ne se terminant pas avant la fin de l'année 2028, ce dernier pourrait préférer faire dérapier la discussion afin de maintenir la pression pour obtenir davantage de concessions et s'assurer de la poursuite de la coopération mexicaine sur les questions frontalières. Il est vrai que ce serait mieux que les menaces répétées de M. Trump, lors des discussions sur le renouvellement de l'Accord libre-échange de l'Amérique du Nord (ALENA), de mettre fin à l'ALENA dans son intégralité : Il est également peu probable que Trump se retire d'un accord commercial qu'il a signé.

4. Quels devraient être les objectifs généraux du Canada ?

Comme lors des négociations initiales sur le renouvellement de l'ALENA, l'objectif du Canada devrait être de maintenir son accès préférentiel aux États-Unis afin de préserver l'intégration des deux économies, en particulier dans des secteurs tels que l'automobile. Compte tenu de l'effet dissuasif potentiel de négociations prolongées sur les investissements, le Canada doit également essayer de prolonger l'accord en 2026 plutôt que de laisser les négociations s'éterniser. Pour ce faire, il devra probablement faire des concessions politiquement douloureuses sur les politiques de gestion de

l'offre agricole du Canada, notamment en ce qui concerne les produits laitiers.

5. Quel est le meilleur moyen pour le Canada d'atteindre ces objectifs ?

Tout d'abord, le Canada doit agir rapidement pour avoir les meilleures chances de renouveler l'accord en temps voulu. Le Canada doit s'engager rapidement avec les États-Unis et le Mexique—immédiatement après les élections américaines—pour convenir d'un processus de négociation et d'un calendrier.

Il sera essentiel que les États-Unis considèrent le Canada comme un partenaire clé qui est utile dans toute une série de domaines au-delà du commerce, tels que la sécurité énergétique, la défense, la cybersécurité et la résilience de la chaîne d'approvisionnement. Pour ce faire, le Canada devra considérablement améliorer son jeu en atteignant les objectifs de l'OTAN en matière de dépenses de défense et en réformant les approbations de projets dans les secteurs de l'énergie et des minéraux (deux domaines qui devraient être hautement prioritaires pour tout gouvernement canadien).

Troisièmement, le Canada doit réfléchir à la manière dont il souhaite traiter les différends commerciaux actuels. Une approche consiste à agir rapidement pour les régler avant que les discussions sur l'USMCA ne commencent véritablement, afin de montrer sa bonne foi et de placer les relations sur de meilleures bases. Toutefois, il existe un risque que les États-Unis empochent simplement les concessions unilatérales et s'enhardissent à en demander d'autres.

Quatrièmement, le gouvernement canadien doit décider de sa position vis-à-vis du Mexique. Lors des discussions sur le renouvellement de l'ALENA, le Mexique avait un gouvernement favorable au marché avec lequel nous étions d'accord sur la plupart des questions, à l'exception de l'automobile. Toutefois, le gouvernement de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) au Mexique est beaucoup plus nationaliste sur le plan économique, et cette

approche se poursuivra probablement sous le successeur d'AMLO. En outre, les questions qui concernent les trois pays sont probablement des questions telles que les restrictions à l'investissement dans le secteur énergétique mexicain et les règles d'origine dans le secteur automobile, où les intérêts du Canada sont beaucoup plus étroitement alignés sur ceux des États-Unis (l'exception serait que les États-Unis cherchent à obtenir quelque chose qui entrave notre capacité à bénéficier de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). Ainsi, alors que le Canada devrait veiller à entretenir des relations étroites avec le Mexique, il sera incité à s'aligner sur les États-Unis pour obtenir des concessions de la part du Mexique.

Enfin, le Canada doit mettre en place une structure bureaucratique pour les négociations. Cette structure comprend les éléments suivants :

- Nommer un négociateur en chef au sein de Affaires mondiales Canada et constituer une équipe de négociation ;
- Créer un mécanisme pour des discussions ciblées avec un éventail de parties prenantes à travers le Canada ; et
- Création d'un groupe à l'ambassade du Canada à Washington pour coordonner notre action auprès des acteurs clés aux États-Unis, tant dans le monde des affaires que dans celui de la politique.

Cette approche a été adoptée avec succès lors des négociations de renouvellement de l'ALENA, et une version simplifiée fonctionnerait bien pour les discussions de renouvellement de l'ACEUM.

6. Conclusion

Dans toute négociation, deux éléments comptent en fin de compte : les options de sortie des parties et leur taux d'actualisation, c'est-à-dire leur impatience à conclure un accord.

Lors des négociations initiales de l'ALENA, le Canada avait beaucoup plus à perdre que les États-Unis en cas de résiliation de l'accord. Toutefois, le temps jouait en faveur du Canada : Trump voulait un accord sur l'une de ses initiatives les plus importantes avant les élections de mi-mandat aux États-Unis en novembre 2018 et avant le départ du président Peña Nieto le même

STRATÉGIE DU CANADA POUR LE RENOUVELLEMENT DE L'ACEUM
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 1

mois, alors que le Canada pouvait se permettre d'attendre. Cette fois-ci, c'est différent : L'USMCA sera une question moins saillante aux États-Unis, et l'administration mexicaine sera en place jusqu'en 2030. Au Canada, nous voudrions que la menace potentielle qui pèse sur notre relation commerciale la plus importante soit résolue rapidement, ce qui signifie que plus tôt nous préparerons et mettrons en œuvre une stratégie, mieux ce sera.

